

---

Cuad. de Geogr. • 87 • 045 - 064 • València 2010

---

JOAQUÍN FARINÓS DASÍ\*  
JOSE VICENTE SÁNCHEZ CABRERA\*\*

## CAMBIOS RECIENTES EN LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. LÍMITES AL RENOVADO PAPEL DEL PAISAJE, DE LA EVALUACIÓN Y DE LA PARTICIPACIÓN EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO<sup>1</sup>

### RESUMEN

El texto hace un repaso y análisis crítico de los cambios recientes experimentados en el marco legislativo e instrumental en materia de ordenación del territorio y protección del paisaje en la Comunidad Valenciana. Especial atención se dedica a cómo la participación entra a formar parte de ellos, presentando, con algunos ejemplos, de qué forma los sistemas de apoyo a la toma de decisiones y la información territorial, por ejemplo a partir de los SIG, se convierten en elementos favorecedores de una participación eficaz; también para una práctica adecuada de la evaluación de los impactos territoriales y paisajísticos. El texto se cierra con unos comentarios acerca del estado del arte y prospectiva, en el ámbito internacional, de la evaluación de impacto territorial.

**PALABRAS CLAVE:** Planificación Territorial, Paisaje, Comunidad Valenciana, Participación, Sistemas de Apoyo a la Toma de Decisiones, GIS Participativo, Evaluación de Impacto

### ABSTRACT

**TITLE:** RECENT CHANGES IN VALENCIAN AUTONOMOUS REGION SPATIAL PLANNING POLICY INSTRUMENTS. LIMITS TO THE REVISITED ROLE OF LANDSCAPE, ASSESSMENT AND PARTICIPATION IN SPATIAL PLANNING

Along this paper a review and critical analysis of recent changes on legal and instrumental framework of Spatial Planning and Landscape protection in Valencian Autonomous Region is made. Special attention is paid to how Participation takes part on them. By using some examples, it presents the way in which Spatial Decision Support Systems and spatial information (for instance through GIS) contribute to effective participation and to appropriate territorial and landscape impact assessment. A review of the state of the art and prospective on Territorial Impact Assessment at international level is made as closure.

**KEY WORDS:** Spatial Planning, Landscape, Valencian Autonomous Region, Participation, SDSS, PGIS, Impact Assessment

---

\* Departamento de Geografía / IIDL de la Universitat de València (Joaquin.Farinos@uv.es)

\*\* Colegio de Geógrafos de la C.V. / IIDL de la UVEG (jvicente.sanchez@geografos.org)

<sup>1</sup> El presente artículo se enmarca en el desarrollo del proyecto de investigación "Gobernanza Territorial y Urbana: Hacia una gestión participada del territorio, con especial referencia a las áreas litorales", con referencia SEJ 2007-68102-C05-02, del Ministerio de Educación y Ciencia (Plan Nacional I+D+I), cofinanciado por el FEDER, del que es investigador responsable el primero de los autores.

Fecha de recepción: 12 de mayo de 2010. Fecha de aceptación: 14 de octubre de 2010.

## 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

La ratificación de algunos convenios internacionales como el de Aarhus y Europeo del Paisaje (CdE, 2000a), y su obligada transposición al ordenamiento jurídico español y valenciano, así como el de las Directivas europeas como la de Evaluación Ambiental Estratégica (DOCE, 2001) o la Directiva Marco de Aguas (DOCE, 2000), amén de otros documentos de derecho blando de la UE o del Consejo de Europa como la Estrategia Territorial Europea (CE, 1999) o los Principios Directores para el Desarrollo sostenible del Continente Europeo (CdE, 2000b), han acabado por situar la gestión prudente del territorio, no sin dificultades que todavía persisten, como elemento central de un nuevo debate ciudadano. Éste se ha manifestado en ocasiones mediante la aparición de conflictos territoriales, otras en forma de iniciativas en defensa del territorio y sus valores tales como las redes de custodia del territorio, pero también de nuevos instrumentos legales que parecen querer apuntar en el mismo sentido cuando no, y a la vez, controlar estos procesos protagonizados por la sociedad civil organizada.

De esta situación se deriva una nueva necesidad, fruto de la incertidumbre generada por el urbanismo desaforado en los últimos años. Nuestro modelo de desarrollo territorial y de crecimiento ha sido demasiado sesgado, por tanto desproporcionado, y también insensible a los efectos territoriales que producía en algunos ámbitos geográficos especialmente frágiles; pero no solo en ellos. Si bien no todo ha sido malo, algunos de sus negativos efectos sí resultan generalizables al conjunto del territorio valenciano, especialmente en lo que se refiere a su impacto sobre el propio capital territorial disponible, las más de las veces sometido a un proceso creciente de banalización que se ha traducido en una de pérdida de valores que pudieran ser intercambiados en una lógica de mercado.

Se puede decir que la Comunidad Valenciana ha sido un espacio de “*mala praxis*”, a pesar de contar con una batería de instrumentos legales en materia de ordenación del territorio y de protección del paisaje que podríamos tildar de actuales o ‘a la última’. A pesar de esta condición, y contrariamente a lo que ha venido sucediendo en algunas de nuestras vecinas sociedades europeas, ha carecido, y sigue careciendo hasta la fecha, de una participación pública no solo legitimada (que no legítima, poco ejercida cuando no perseguida en algunas manifestaciones como las de La Punta en su día y ahora en El Cabanyal), sino también eficiente.

Esta dinámica constructora y de mercado ha neutralizado la bondad de algunos preceptos legales en materia de participación y gobernanza que aparecen recogidos explícitamente, cabe recordarlo, en la legislación territorial valenciana primaria y derivada (Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje 4/2004, Reglamento del Paisaje 120/2006).

Cuando todavía aún hoy reverberan no sólo las voces sino también los ecos alrededor del urbanismo valenciano que nos llegan desde Europa (todo es posible a la vez, la denuncia y el ‘placet’ negociado, ¿a cambio de qué?), nos parece oportuno rescatar y resaltar las oportunidades que ofrece el marco legal valenciano actual. Quedará pendiente, sin embargo, su concreción y puesta en práctica, haciendo operativos algunos de los instrumentos que contempla la propia normativa (tales como las Juntas, los Planes y las Guías de Participación Pública –cuyo borrador, en este último caso, parece estar listo para ser presentado antes de las elecciones autonómicas del 22 de mayo de 2011). Para ellos también tenemos algunas ideas y propuestas, pero sus detalles quedan a la espera de mejor ocasión, cuando los tiempos y voluntades de la política permitan pensar en su puesta en práctica y no los reduzcan a mera salva.

## 2. EL PROGRESIVO PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LAS PLANIFICACIONES TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y PAISAJÍSTICA. EL PAISAJE COMO AMALGAMA

En los últimos años se han venido produciendo notables cambios del marco legislativo –tanto a nivel autonómico como estatal– en materia territorial, urbanística y paisajística. En el caso de la Comunidad Valenciana, el marco normativo de referencia es el siguiente:

- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
- Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable.
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV).
- Decreto 120/2006, de 11 de agosto, Reglamento del Paisaje de la CV.
- Decreto 67/2006, de 12 de mayo, Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU) y el Decreto 36/2007, de 13 de abril, que lo modifica en algunos aspectos.

La nueva legislación valenciana incluye una serie de novedades sustanciales (todavía hoy pendientes de desarrollo) en las que se incorporan elementos que hasta la fecha únicamente habían sido tratados de forma más o menos periférica (vid. la Figura 1).



Figura 1: Nuevo marco legal e instrumentos asociados.

Del mismo modo, también se han introducido importantes novedades en la legislación estatal, a saber:

- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (trasposición de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo de Evaluación Ambiental Estratégica).
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo que deroga la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Además del cumplimiento de estos requisitos legales, son exigibles una serie de estudios y trabajos complementarios: consideraciones acústicas, las prospecciones arqueológicas y paleontológicas, el análisis de los riesgos naturales, las necesidades mínimas y

tratamiento de recursos hídricos, los estudios de vivienda protegida, los de movilidad-tráfico y transportes, o la localización de determinadas infraestructuras en relación a la presencia de núcleos urbanos.

Unos años antes al derecho de corte sectorial con incidencia en el territorio se habían ido añadiendo los nuevos instrumentos y figuras de planificación territorial y urbana. Es el caso de las consideraciones acústicas, las prospecciones arqueológicas y paleontológicas, el análisis de los riesgos naturales, las necesidades mínimas y tratamiento de recursos hídricos, los estudios de vivienda protegida o la localización de determinadas infraestructuras en relación a la presencia de núcleos urbanos.

En este contexto general en el que se dan cita las nuevas demandas socioeconómicas, ambientales e incluso culturales, la nueva legislación plantea dos principios estratégicos de ordenación al objeto de poder acercarse familiarmente a la manida, y banalizada, idea del desarrollo sostenible, y así poder presentarse con mayores garantías ante la sociedad: la mejora del entorno urbano y de su incidencia sobre el paisaje, y la participación activa de los ciudadanos y de las administraciones en los procesos territoriales.

## **2.1 La concreción de los nuevos instrumentos y herramientas para la ordenación y la protección del paisaje**

La apuesta instrumental ha acabado configurando una batería de herramientas y técnicas de gestión (que se presentan en los párrafos siguientes) que tratan, entre otras cuestiones, de identificar, proteger y gestionar los elementos geográficos que se constituyen como referentes ineludibles del paisaje.

Para ello la referida Ley 4/2004 contempla, en el Título III-Capítulo I, dos elementos estratégicos clave. Por una parte la elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV –aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana; DOGV 6441/19.01.2011, pp. 2352-2415), instrumento de ordenación territorial de escala regional que ha sustituido a las Directrices de Ordenación Territorial previstas en la derogada Ley de Ordenación del Territorio del año 1989. Por otro la puesta en marcha de dos instrumentos de gestión territorial: un SIT (Sistema de Información Territorial) –ya operativo– y un “Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje”, cuya denominación sorprendentemente cambió aún antes de ser creado. Pasaba a denominarse “Instituto del Paisaje de la Generalitat” por Decreto 106/2008, de 18 de Julio, del Consell, denominación harto significativa si pensamos en su función de suministrador ‘oficial’ de información sobre la que poder desarrollar conocimiento e inteligencia territoriales a partir de los que cerrar diagnósticos y decidir alternativas de actuación territorial; todavía sin funcionar.

La importancia otorgada al paisaje se ha traducido en un esfuerzo por parte del legislador para que éste marque la elaboración de los planes territoriales futuros, influyendo sobre todas las escalas de planificación (regional, subregional y local) por medio de instrumentos tales como los Estudios de Paisaje y de Integración Paisajística<sup>1</sup>. Complementariamente se contempla la elaboración de los Catálogos y los Programas de Paisaje, tal y como queda recogido en artículo 23 del Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Reglamento del Paisaje.

Así pues, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del

---

<sup>1</sup> Aunque por el momento se carezca de una mayor concreción como la que supone la “Guía d’Estudis d’impacte i integració paisatgística” en el caso catalán (Generalitat de Catalunya, 2010).

Paisaje, incorporaba de forma decidida la creciente sensibilidad social por el paisaje; tal vez en demasía, parece haberse pensado en algún momento a partir de entonces a tenor de la evolución seguida y que este artículo pretende revisar.

El Consell, en la reunión del día 17 de septiembre de 2004, adoptó un acuerdo por el que se adhirió a los principios, objetivos y medidas contenidos en el Convenio Europeo del Paisaje de Florencia (CEMAT, 2000). De acuerdo con el artículo 5 del Convenio, deben establecerse procedimientos para la participación pública, así como la de las autoridades locales y regionales, y la de otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas del paisaje. Del mismo modo, el paisaje debe integrarse en las políticas de ordenación territorial y urbanística, en las políticas cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualquier otra que pueda tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

En el preámbulo del citado Decreto se dice que *“el paisaje es el territorio tal y como lo perciben los ciudadanos, cuyas características son resultado de la acción de factores naturales y/o humanos. Asume plenamente el sentido territorial de la cuestión paisajística, la idea innovadora desde el punto de vista jurídico y político, de que cada territorio se manifiesta por la identidad de su paisaje, independientemente de su calidad, y de que todo el territorio requiere por tanto gobierno y política de paisaje. Su ámbito de aplicación incluye todos los espacios naturales, las áreas urbanas, periurbanas y rurales y alcanza a todos los espacios terrestres y del litoral marino. Conciernen a todos los paisajes tanto a los notables como a los cotidianos y también degradados. Espacios éstos en los que vive un alto porcentaje de la población”*.

Hasta la fecha se han solicitado cerca de 200 Estudios de Paisaje para los diferentes instrumentos de planificación en los municipios (PGOU, Concierdos Previos –hoy suprimidos<sup>2</sup>– o Programas de Actuación Integrada, entre otros). De todos los instrumentos señalados con anterioridad nos centraremos en los Estudios de Paisaje y de Integración Paisajística, por su importancia y repercusión en la participación pública y en la ordenación territorial. Debe decirse que los contenidos de ambos son bastante similares, si bien la gran diferencia entre ellos radica en su propio enfoque y escala de análisis y nivel de detalle.

Los Estudios de Paisaje se utilizan para instrumentos de ordenación del territorio con una visión netamente prospectiva o de futuro. Deben acompañar a los planes de escala supramunicipal (Planes de Acción Territorial) o local (planeamiento urbanístico), con el fin de incorporar las consideraciones paisajísticas en el proceso de elaboración y toma de decisiones sobre el plan<sup>3</sup>.

En el caso de los proyectos concretos, como ocurre con los Estudios de Impacto Ambiental respecto de la evaluación Ambiental de Planes y Programas, éstos requieren en buena lógica de un mayor nivel de detalle. Por ello se plantea un enfoque retrospectivo y/o corrector, empleándose entonces el Estudio de Integración Paisajística, al objeto de que la actuación o proyecto propuesto se integre en su entorno más inmediato.

<sup>2</sup> Véase el Decreto ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo.

<sup>3</sup> Es importante señalar los niveles de jerarquía y aplicación de los instrumentos territoriales y paisajísticos. Los Planes de Acción Territorial (PAT's) reconocidos en la misma ETCV, tanto en los de carácter sectorial como integrados, vienen a orientar y marcar las directrices de desarrollo para las estrategias de evolución urbana en los planeamientos locales. Las diferencias entre los PATs integrados y sectoriales se recogen en el artículo 44 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, dedicando sendas Secciones para cada tipo de PAT y establecer el alcance y contenidos en su desarrollo.

Cuadro 1: Lógica para la elaboración del PAT del Paisaje

PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE PAISAJE DE LA COMUNITAT VALENCIANA	DOCUMENTACIÓN DEL PLAN DE PAISAJE DE LA CV		TRANSICIÓN DEL PLAN Y DEL DOCUMENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA	
INTRODUCCIÓN	LÍNEA			
1 Caracterización y valoración del paisaje de la C.V. <i>(Caracterización de los 101 municipios de provincia)</i> <i>Aplicación de los criterios de 15 Programas de calidad</i> <i>Selección de 25 tipos de paisajes de provincia</i>	I Memoria informativa	DOCUMENTO DE INFORMACIÓN	VERSIÓN PRELIMINAR	Documento Consultivo
2 Delimitación de la Infraestructura Verde a escala regional <i>Delimitación de los espacios de interés ambiental, urbano y rural</i> <i>Selección de los ámbitos mediante procedimientos participativos y científicos</i>	II Planos de información			Documento de Referencia
3 Definición de los objetivos a cumplir y de las estrategias para alcanzar los objetivos	III Memoria justificativa IV Planos de ordenación V Plan de Participación Pública	DOCUMENTO DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS		Informe de Sostenibilidad Ambiental
4 Proposición de Proyectos y acciones dinamizadoras y normativas en desarrollo de las estrategias	Programa de actuaciones Normativa			Estudio de Preferencia
5 Catalogación de los paisajes de relevancia regional	Catálogo		PROPUESTA DE PLAN	Criterios de Expertos
				Plan de Participación
				Memoria Ambiental
				Síntesis del proceso de Participación Pública

Fuente. Elaboración propia a partir del *Informe de Sostenibilidad Ambiental del Plan de Acción Territorial del Paisaje de la C.V.*, Dirección General de Territorio y Paisaje. Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

Cabe destacar que durante su proceso de preparación, la ETCV preveía, en su Objetivo 11, todo un capítulo dedicado al Paisaje. El texto definitivamente aprobado por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, le dedica el capítulo V del Título III. En él se analiza y actualiza el estado del arte en esta materia, y completa lo apuntado en la legislación valenciana desde el año 2004. También se encuentra prevista específicamente la redacción de un Plan de Acción Territorial del Paisaje de la Comunidad Valenciana (vid. Cuadro 1), y del no menos importante PAT de “La Red Básica de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana”, integrado en el anterior<sup>4</sup>.

Se trata de un Plan de Acción Territorial de gran interés, porque delimita los ámbitos territoriales que deberán estar sujetos a planificación –recuperando la escala supramunicipal– y sienta las bases para plantear una normativa paisajística –de la que está por ver hasta qué punto va a resultar vinculante para, sobre todo, el planeamiento urbano. En este sentido es oportuno señalar que para la Comunidad Valenciana se prevé el establecimiento de unas 100 Unidades Regionales de Paisaje y de 25 Tipos de Paisaje, todos ellos convenientemente caracterizados y recogidos en el futuro Atlas de los Paisajes de la Comunidad Valenciana.

Un segundo nivel es el referido a la incardinación del paisaje en la escala local. Tal y como se ha apuntado, los Estudios de Paisaje están destinados y concebidos fundamen-

<sup>4</sup> Véase el Título III del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la ETCV y el capítulo XIII de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de organización de la Generalitat, en el que se encuentra la modificación del artículo 19 de la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. En este artículo se establece la figura de la Infraestructura Verde y su definición concreta.

En respuesta a lo dispuesto en la citada ley, la propuesta de la Conselleria ha sido la de integrar ambos en un único PAT cuya denominación prevista es la de ‘Plan de Acción Territorial del Paisaje y de la Infraestructura Verde’.

talmente para ofrecer un servicio de apoyo a los instrumentos de planeamiento. Cuando un municipio decida empezar o modificar sustancialmente su PGOU deberá consultar y adaptarse a lo señalado en el Plan de Acción Territorial del Paisaje.

A partir de esa consulta, el Estudio del Paisaje más detallado planteará enfoques y análisis del todo variados: contiene una estructuración fundamentada en un análisis geográfico-territorial, incluye una identificación de las unidades de paisaje y recursos paisajísticos más locales, un importante apartado de participación pública, prevé un catálogo de elementos merecedores de protección paisajística y la aplicación de una normativa directa y articulada. También puede incorporar Programas de Imagen Urbana o de Restauración, si fuera el caso.

Una vez caracterizadas cada una de las unidades de paisaje y la identificación de los recursos paisajísticos y analizado su valor, se determinarán los Objetivos de Calidad Paisajística para cada uno de ellos, concretándose en medidas y acciones basadas en la protección, ordenación y gestión del elemento en cuestión (elementos naturales, culturales y/o visuales).

En un tercer nivel se detalla el alcance de los Estudios de Integración Paisajística. Éstos se orientan, como su mismo nombre indica, hacia la integración de actividades más o menos concretas que están sujetas a una licencia sobre el Suelo No Urbanizable (SNU) o en el desarrollo de infraestructuras. También se tomará en consideración cuando sea necesario tomar estas medidas en áreas periurbanas o urbanas, de acuerdo con el instrumento que lo acompañe. Esta herramienta se dirige fundamentalmente a promotores y actividades que contemplen las siguientes actuaciones recogidas en el art. 48.4 del Reglamento de Paisaje:

1. Planeamiento urbanístico de desarrollo (art.38 de la Ley Urbanística Valenciana), Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Planes Especiales y Estudios de Detalle
2. Licencias urbanísticas dentro de los ámbitos B.I.C (Bienes de Interés Comunitario) y Espacios Naturales Protegidos
3. Solicitudes de Declaración de Interés Comunitario (D.I.C.)
4. Proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.)
5. Proyectos de Infraestructuras y Obras Públicas

En este “viaje” analítico de lo general hasta lo concreto se propone una intervención directa en el paisaje según sea la naturaleza de la propuesta urbana en el territorio.

## **2.2 La integración del proceso participativo en los diversos instrumentos: los Planes de Participación Pública**

Tal y como se ha apuntado, todos los instrumentos de paisaje despliegan completos mecanismos de participación ciudadana que legitiman el proceso en la toma de decisiones, concretamente los señalados en el Reglamento de Paisaje (véase el Título I-Capítulo II), distinguiendo entre las consultas a los “grupos de interés” y los “grupos de lugar”.

La experiencia de unos pocos años en la aplicación de la normativa ha demostrado que es necesario, además, el desarrollo (pendiente) de unas “Guías de Participación Pública” (Disposición Primera del Reglamento). La importancia de éstas radica en su papel troncal para robustecer la nueva gobernanza en la toma de decisiones, además de servir de apoyo técnico para otorgar valor al paisaje y ayudar a definir los Objetivos de Calidad Paisajística.

Además de todo lo apuntado en materia de paisaje, los Planes de Acción Territorial y los Planes Generales de Ordenación Urbana se encuentran sujetos al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), tanto en la fase de intervención previa como en la de consulta y de publicidad.

La EAE es un instrumento previsto en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, transpuesta al Derecho español mediante la Ley 9/2006, por el que se establece un procedimiento administrativo de evaluación ambiental para planes y programas que debe efectuarse en paralelo a la propia elaboración de todo plan o programa, de forma interactiva a lo largo de todo el proceso. Documentalmente, el proceso de EAE se traduce en la redacción de un Documento Inicial o Consultivo (DC) que tiene que elaborar el Órgano Promotor del Plan, que acompañará a la comunicación del inicio de la planificación al Órgano Ambiental competente (en el caso valenciano la Dirección General de Gestión del Medio Natural). Éste realizará una serie de Consultas Previas, con el fin de redactar un Documento de Referencia (DR), estableciendo el alcance y contenidos del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) a elaborar por el Órgano Promotor. Finalmente se debe elaborar una Memoria Ambiental (MA) elaborada conjuntamente por el Órgano Promotor y el Órgano Ambiental<sup>5</sup>.

La aportación más importante en cuanto a participación realizada por la Evaluación Ambiental Estratégica es la determinación de la necesidad de la consulta pública, tanto a las Administraciones Públicas afectadas como al público interesado, desde el inicio del Plan o Versión Preliminar y a lo largo del proceso de elaboración, cuya duración mínima será de 45 días, que empezarán a computar desde que el inicio del Plan se publique en el BOP.

Además, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), establece que las Administraciones Públicas, al tramitar los procedimientos que resulten de aplicación, velarán por que:

---

<sup>5</sup> El Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA), contemplado en el artículo 8 de Ley 9/2006, identifica, describe y evalúa los probables efectos significativos que la aplicación del plan o programa pueda suponer para el medio ambiente, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa. Para determinar la amplitud y grado de especificación del Informe de Sostenibilidad Ambiental, se consultarán a las administraciones públicas afectadas que hayan sido previamente designadas y al público interesado. El contenido del ISA viene establecido en el Anexo I de la Ley 9/2006, de aplicación con carácter supletorio en tanto no se apruebe la normativa autonómica correspondiente.

La Memoria Ambiental (MA) tiene carácter preceptivo y su objetivo es valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan o programa. Para ello se deberá analizar el proceso de evaluación, el Informe de Sostenibilidad Ambiental y su calidad, y evaluar los resultados de las consultas y la toma en consideración de los mismos. Esta memoria debe contener las consideraciones ambientales finales a incorporar en la propuesta de plan y programa.

Tanto el plan o programa como el Informe de Sostenibilidad Ambiental deberán ser puestos a disposición de las autoridades afectadas y del público, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 9/2006.

El Informe de Sostenibilidad Ambiental, el resultado de las consultas realizadas y la Memoria Ambiental deberán ser tenidos en consideración para la propuesta del plan o programa (artículo 13).

El artículo 14 garantiza que las Administraciones consultadas, el público interesado y los Estados miembros consultados (en el caso de consultas transfronterizas) serán informados una vez que el plan o programa haya sido aprobado. Para ello se deberá poner a su disposición el plan o programa aprobado, una declaración resumen de los aspectos más destacados del proceso, las medidas adoptadas para el seguimiento y un resumen no técnico.

En cuanto al seguimiento, se supervisarán los efectos de la aplicación del plan o programa sobre el medio ambiente con el objetivo de identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y tomar las medidas de reparación adecuadas.



- a) Se informe al público sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general, de su modificación o de su revisión.
- b) El público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general.
- c) Al adoptar estas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública.
- d) Una vez examinadas observaciones y opiniones expresadas por el público, se informará a los ciudadanos de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.

Así pues, los Planes de Participación Pública son los documentos que definen y desarrollan el proceso de participación establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El Plan de Participación Pública debe incorporar y gestionar las percepciones, voluntades e intereses de todos los implicados. Es un proceso complejo, de retroalimentación continua y sujeto a plazos que deben cumplirse conforme a los procedimientos establecidos en las distintas leyes a las que el Plan Territorial o Urbanístico está sujeto (vid. la Figura 2).

Los principales objetivos de los Planes de Participación Pública son:

- a) aumentar la transparencia y lograr una mayor viabilidad del proyecto, implicando desde el origen de la gestión del espacio a los interesados
- b) hacer accesible la información relevante y mantenerla actualizada, veraz y comprensible, animando a participar desde las fases iniciales del procedimiento planificador
- c) fomentar la participación ciudadana y la sensibilización paisajística respecto de los diferentes modelos de implantación posibles, así como la creación de nuevos iconos que consoliden la identidad local, profundizando en los conocimientos del paisaje mediante la:
  - identificación de los paisajes propios y el análisis de sus características
  - concienciación de las fuerzas y presiones que lo transforman (*visualización de escenarios futuros*)
  - valoración de las distintas opciones que ofrece el proyecto mediante encuestas de preferencia u otros sistemas de valoración
  - obtención de información útil del público interesado, que de otra forma podría no tenerse en cuenta, para tomar las decisiones técnicas sobre la programación de medidas y acciones eficaces para garantizar los objetivos establecidos
- d) evaluación continua del proceso y retroalimentación de los resultados con los participantes para buscar nuevos y adaptados métodos para lograr estos objetivos.

Tras finalizar el proceso de participación pública, establecido en la Evaluación Ambiental Estratégica y el Reglamento de Paisaje, y teniendo en cuenta las consideraciones del público, se iniciarán los procesos de información y consulta pública propios de la legislación urbanística (Ley 4/2004, de 30 de junio de la Generalitat Valenciana, de

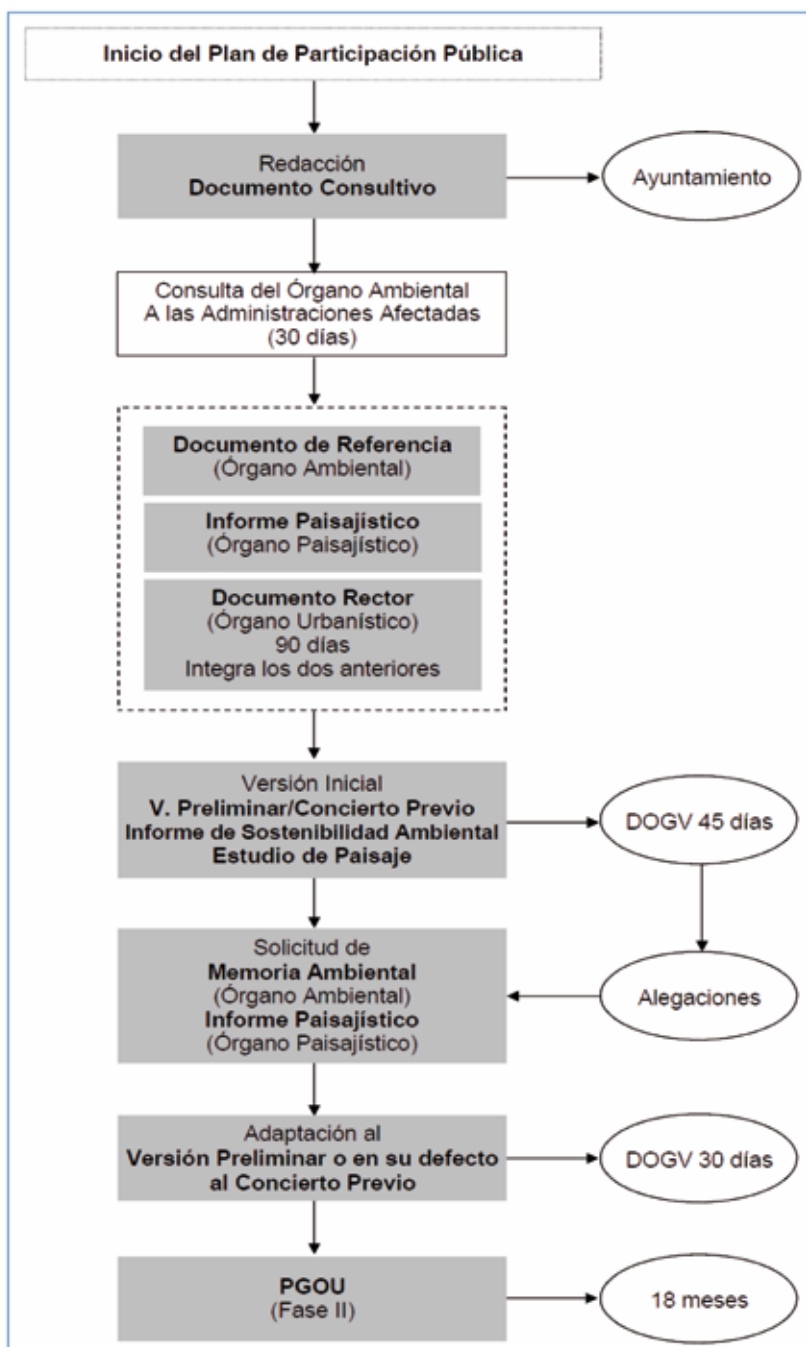


Figura 2. Participación Pública en la elaboración de un PGOU.

Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje) y en los que se incluye el correspondiente periodo de información pública (artículo 60.2). De este modo, la tramitación de cualquier Plan debe contemplar tanto el procedimiento Ambiental como el Urbanístico y Paisajístico.

Es por ello que –en lo referente a participación pública– una opción interesante, tal y como se ha hecho en el PAT de Protección de la Huerta de Valencia (ya terminado pero pendiente de aprobación definitiva), es que el Plan quede unificado a través de un proceso en el que se inscriban todas aquellas actividades que permitirán la participación pública y el acceso a la información del Plan.

Además, según el art. 11 de la Ley 4/2004 *“el paisaje podrá actuar como criterio limitativo de los nuevos crecimientos urbanos y como condicionante en la implantación de las infraestructuras. Los planes que prevean los crecimientos urbanos y los planes y proyectos de infraestructuras contendrán un estudio sobre la incidencia de la actuación en el paisaje”*. Para ello, la Generalitat Valenciana, aprobará un *“Plan de Acción Territorial del Paisaje en el que, además de identificar y proteger los paisajes de relevancia regional en el territorio valenciano, se establecerán directrices y criterios de elaboración de estudios de paisaje, de su valoración y de su consecuente protección”*.

### 3. DE CÓMO SUSTENTAR LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO CLAVE DE LA NUEVA GOBERNANZA. APUNTES SOBRE EL PAPEL DE LOS SISTEMAS DE APOYO A LA TOMA DE DECISIONES CON IMPACTO TERRITORIAL

Hasta aquí, en las secciones precedentes, se han presentado y descrito los cambios legislativos, todavía no acabados de instrumentalizar, que apuntan en la dirección de un nuevo gobierno del territorio. Los párrafos que siguen tratan de evidenciar, de forma preventiva, el marco en el que dicho desarrollo instrumental debe producirse; al objeto de poder plasmar en la práctica (que tan difícil de materializar se demuestra en este nuestro contexto valenciano) lo que tan solo por ahora figura como firme declaración de intenciones sobre el papel.

El concepto de desarrollo sostenible, y la necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo. La gobernanza se presenta entonces como la vertiente social del principio de sostenibilidad, y la participación pasa a convertirse en la palabra clave.

La participación en la planificación territorial, del paisaje y del desarrollo local ha llegado a interpretarse, de forma errónea, como un fin en sí misma. Definitivamente está de moda, sin pensar bien para qué debe servir, cómo se distingue entre ‘buena’ y ‘mala’ participación, cuál es el nivel de participación deseable o aceptable políticamente y en la práctica, y qué lo es y qué no (cuáles de los distintos niveles establecidos por Arnstein (1969) en su escalera o por Davidson (1998) en su rueda de la participación lo son propiamente; es decir, si se puede considerar la información y consulta como participación o si ésta realmente exige un nivel de empoderamiento, o si el establecimiento de un partenariado sería suficiente).

Es común el punto de vista que ve la participación pública como causa de los retrasos en los procesos de planificación. Sin embargo se han encontrado evidencias de que una participación pública efectiva no tiene porqué alargar la toma de decisiones (DoE, 1995); en ocasiones puede incluso hasta ahorrar tiempo. A pesar de que la puesta en práctica de la participación es un proceso lento y difícil, claro es que una decisión tomada por acuerdo presenta menos barreras de entrada y por lo tanto creará los efectos perseguidos

de forma más rápida.

La participación ha de ser fundamentalmente un medio para mejorar los resultados en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas. Algunas iniciativas de participación (con base normativa, resultado de la iniciativa individual o como movimientos de la sociedad civil organizada) se han venido desarrollando desde los diferentes estilos, tradiciones, realidades, escalas y territorios a lo largo de Europa. Es posible extraer importantes conclusiones, y merece ser estudiada su posibilidad de adaptación y empleo en nuestro contexto.

La participación es una componente fundamental de la gobernanza. De acuerdo con el Libro Blanco de la Gobernanza (CE, 2001) constituye uno de los cinco principios de la buena gobernanza (junto a los de apertura, responsabilidad, eficacia y coherencia). También es uno de los cinco indicadores del índice gobernanza urbana de la Agencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) y uno de los tres pilares del *‘Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente’* (más conocido como Convenio de Aarhus, firmado el 25 de junio de 1998 y ratificado el 29 de diciembre de 2004).

La participación se logra mediante la conversación, la voluntad de escuchar y la reflexión. No se trata de un fin en sí misma, por tanto no es un proceso aislado y finito, sino que se basa en la experiencia y permite crear un sentimiento de interés y de *‘ownership’* (algo así como identificación co-responsable con las decisiones tomadas) entre los grupos de ciudadanos.

Puede convertirse en instrumento clave para la mejora de la calidad de los sistemas de planificación al menos en dos sentidos:

- por un lado otorga una mayor capacidad a la población de vigilar y ejercer funciones de control
- por otro, una mejor participación en los procesos de planificación y gestión de las políticas aumenta la capacidad de los planes para identificar problemas y proponer soluciones más eficaces.

Por otra parte, involucrar en la toma de decisiones a los actores sociales del territorio es un método eficaz para prevenir y gestionar conflictos (CE, 2002, 21); no porque los elimine completamente, sino porque permite prevenirlos y gestionarlos mejor.

Los conflictos territoriales suelen sobrepasar los límites locales, y a pesar de la existencia de agentes relevantes en el ámbito local, éstos por sí solos no podrán resolver ni gestionar adecuadamente esa realidad. Por supuesto la solución no es tan simple como un brusco giro desde el tradicional enfoque de gobierno de arriba a abajo a un sistema de gobernanza de abajo a arriba. Debe ser una transición hacia un modelo de planificación y gestión territorial participativo (Hernández-Jiménez, 2007), que combina ambos enfoques.

La gobernanza se interpreta como un proceso de gobierno basado en la coordinación y cooperación entre los diversos agentes involucrados, vertical y horizontalmente, en un territorio (RHODES, 1996; HEALEY, 1997; HAJER & WAGENNAR, 2003; BACHE & FLINDERS, 2004; PIKE *et al.*, 2006; FARINÓS, 2007). Fernández (2008) se refiere a la importancia de incorporar la participación de los agentes del territorio en su gobierno, aportando su conocimiento local, innovando, aprendiendo y negociando. Acciones reactivas deben tener lugar, pero con un objetivo final de búsqueda de consenso, para generar acciones propositivas y concretas.

Incorporar la participación al gobierno de los territorios presupone la alteración de prioridades en los procesos de planificación, concediendo menor dedicación a la

elaboración de complejos y minuciosos documentos de diagnóstico y estrategias, pero insistiendo en cambio en la creación y/o fortalecimiento de las redes participativas para convertirlas en una parte más de los procesos de toma de decisiones.

El espacio se ‘produce’, se ‘territorializa’, de acuerdo con las visiones, deseos e intereses de sus agentes. Este nuevo enfoque provoca cambios a dos niveles: en el ámbito de la gestión territorial (las políticas –‘policies’–) y en el de la gestión pública (los tomadores de decisiones –la ‘politics’–). Antes por separado, ahora se aproximan con el fin de poder cumplir mejor sus objetivos, dando lugar a una inteligencia gubernamental, nuevo modo de gestión de la información y del conocimiento necesario para llevar a cabo una buena gobernanza del territorio.

Prácticamente cada legislación que rige la planificación territorial y de los usos del suelo contempla algún tipo de participación a lo largo del proceso de preparación de los planes. Unas veces se invita a participar en su proceso de elaboración; por ejemplo proyectos de regeneración territorial o urbana que involucren a los ciudadanos desde las etapas más iniciales. Otras, simplemente, la participación se contempla como una simple formalidad de información o exposición pública para cumplir con el preceptivo derecho de los ciudadanos a poder presentar alegaciones al plan o apelar a los tribunales.

Obviamente estas diferencias reflejan la distinta percepción e interpretación de la participación. La existencia de estructuras permanentes que faciliten la participación se demuestra esencial, dado que la convierten en un elemento regular de la gobernanza diaria.

El porqué y el para qué de la participación son dos cuestiones que no están todavía bien resueltas (FARINÓS, 2008). Respecto al porqué dos interpretaciones son posibles: por la ‘demanda’ de la ciudadanía (cuestionable el que exista claro deseo de querer participar) o por la creciente ‘oferta’ de los poderes públicos (para poder legitimar sus decisiones más polémicas).

Mayores posibilidades ofrece la reflexión sobre el “para qué”: porque resulta necesaria para el ejercicio del gobierno cuando se deben afrontar problemas complejos, multidimensionales o cambiantes (desestructurados al fin) tales como la sostenibilidad, el cambio climático, la reconversión económica, la regeneración de un barrio... Los gobernantes facilitarían la participación porque ayuda a poder seguir gobernando y también a mejorar la toma de decisiones, la aplicación y la evaluación de las políticas. La democracia participativa sería la forma en que comunidades y ciudadanos ven incrementada su capacidad de verse involucrados, y de ejercer un mayor control sobre las decisiones que afectan sus vidas.

Para poder cumplir con las tres funciones de la nueva planificación del desarrollo territorial sostenible (ordenación, desarrollo y coordinación) las normas jurídicas y otros instrumentos tradicionales de carácter más formal se han demostrado habitualmente insuficientes. Las funciones de *desarrollo* y *coordinación*, combinadas, apuntan claramente a una interpretación integral de la política de ordenación del territorio, a la necesidad de su concepción más estratégica, más participada. Va cobrando así fuerza el argumento de la necesidad de una planificación territorial de tipo estratégico (ALBRECHTS, 2004, 2006 y 2010; HEALEY, 2004 y 2006; LE GALÉS, 1998), al diseño de verdaderas estrategias territoriales participadas, a la ‘*Gèò-gouvernance*’ (MASSON-VINCENT, 2008). Geo-gobernanza (gobernanza territorial) y sostenibilidad territorial pueden asociarse cuando se dispone de una mínima información que puede ser facilitada a los actores de un territorio dado, a partir de la que pueden comprobar hasta qué punto las decisiones propuestas resultan asumibles.

Existen algunos casos exitosos como el ejemplo de la ciudad de Grenoble, donde las autoridades locales decidieron poner a disposición de la ciudadanía (por medio de terminales ubicados en la calle) un juego en 3D mediante el que cada 'jugador' podría ver las consecuencias espaciales de su elección en materia de planificación, y también revertirla o cambiarla si el resultado no se ajustaba a sus objetivos iniciales o era incompatible con ellos. Resulta una iniciativa semejante a la aplicación que también ha sido desarrollada y ofrecida al público a través de la página web de la propia Agencia Nacional de Planificación holandesa y algunos otros proyectos, como el de la 'Touch Table' del Departamento SPACE de la Vrije Universiteit Amsterdam. Una experiencia parecida es la que también se llevó a cabo en el proyecto TiGrESS, que involucró ocho socios europeos en el desarrollo de herramientas para la mejora de la toma de decisiones de los responsables políticos, entre ellas el caso de estudio de la planificación de los cambios de uso del suelo en la Comunidad de Madrid<sup>6</sup>. Otro ejercicio similar fue el que se llevó a cabo durante el proceso de preparación de la Estrategia Territorial de Navarra, en el que se pusieron en común y se acordaron con los actores territoriales los indicadores de seguimiento y los valores umbral (COLLADO, 2009).

Los resultados de los "experimentos de simulación", como los citados, aportan mapas dinámicos y gráficos de alta resolución que muestran al interlocutor (agentes que pueden ser tanto políticos, como gestores o investigadores) distintos escenarios, muy intuitivos y fácilmente comprensibles.

Los problemas asociados a la toma de decisiones territoriales, con múltiples actores e intereses involucrados, son comunes en toda planificación territorial, ambiental, urbana o regional. En estos procesos se definen y entremezclan múltiples objetivos a largo plazo que a menudo resultan conflictivos. Los sistemas de apoyo a la toma de decisiones territoriales (SDSS –'Spatial Decision Support Systems') han sido desarrollados justamente para poder facilitar esta tarea. Los procesos de negociación a múltiples bandas se convierten entonces en necesarios y suministrar información territorial relevante puede ayudar a mejorar la cooperación entre los diversos intereses presentes. El conocimiento puede ser intercambiado entre los tomadores de decisiones en los tres estadios de un proceso de toma de decisión: identificación del problema, elaboración de alternativas y selección de alternativas. Sin embargo, el mero uso de la información en forma gráfica (mapas o SIG) no siempre ha conducido a los resultados deseados.

Por este motivo, ante la complejidad que supone definir los usos del suelo más adecuados para cada espacio debido a los diversos intereses que confluyen en él, en algunos casos se ha optado por una combinación de dos métodos (el Análisis Multicriterio –MCDA– y los Sistemas de Información Geográfica –SIG). Ello ha conducido a la aparición de nuevas técnicas de apoyo para la toma de decisiones territoriales, campo que cuenta ya con una notable (pero reciente) evolución (EASTMAN *et al.*, 1998; FEICK y HALL, 2001; MALCZEWSKI, 2006). La integración de MCDA y SIG ha conducido no sólo al desarrollo de nuevas herramientas para el apoyo a la toma de decisiones territoriales, sino también para los procesos de participación ciudadana (PGIS –MALCZEWSKI, 2006).

Mediante el uso de mapas durante los procesos de trabajo colaborativo en grupo, fundamentalmente para hacer comprender mejor las consecuencias que van a tener sobre

---

<sup>6</sup> En este caso se desarrolló un modelo de simulación sobre los cambios en el uso del suelo en el periodo 2002-2025 que permitiría, a través de experimentos de simulación, aportar mapas dinámicos y gráficos de alta resolución, fácilmente comprensibles para los diversos agentes (políticos, gestores, investigadores y población). Estos mapas dinámicos sirvieron como herramienta para la investigación en planificación participativa, siendo presentados y puestos en común con los agentes interesados a través de grupos de discusión.

el territorio las actuaciones previstas, el PGIS permite la inclusión y participación de múltiples grupos de actores con intereses diversos (CARVER, 2003; SIEBER, 2006). En particular el PGIS se centra en el uso de herramientas basadas en SIG para hacer visibles las consecuencias territoriales de las alternativas propuestas, evaluarlas y, en su caso, producir otras nuevas (JANKOWSKI, 2008) (vid. ARCINIEGAS y JANSSEN, 2009).

Así pues, el uso de herramientas de toma de decisiones que facilitan el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas, puede convertirse en un mecanismo de trabajo para la convergencia entre los agentes. Así sería más fácil establecer sinergias entre agentes sociales y políticos en los distintos niveles de actuación: local, supra-municipal, comarcal, regional, etc. De la misma manera, una apropiada diseminación de los resultados obtenidos a partir de estas herramientas en los procesos de participación y selección de alternativas supondrá un aprendizaje para dichos agentes.

#### **4. LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS (AMBIENTAL, PAISAJÍSTICO Y TERRITORIAL): MÉTODOS Y HERRAMIENTAS EXPERIMENTALES, TODAVÍA POR DECIDIR Y REFINAR**

La toma de decisiones sobre cambios en los usos del suelo, tanto si es participada, tal y como se refería en el epígrafe inmediatamente anterior, como si no, necesita, en cualquier caso, de los correspondientes métodos y técnicas de evaluación y selección de alternativas.

A finales de los años 1990 sendas reuniones en París y Tokio de la división territorial de la OCDE servirían para sentar las bases del nuevo rumbo que se quería dar a la planificación a partir del 2000. Se asistía así a la puesta de largo de una nueva conceptualización del territorio y de la planificación, reinterpretada.

Reconocidos maestros con una larga trayectoria provenientes de distintos ámbitos (tales como John Friedman, Andreas Faludi, Francesco Indovina o Louis Albrechts, por citar solo algunos nombres) han venido trabajando en la teoría de la planificación, de las relaciones entre planificación y plan, entre plan y proyecto, en cómo realizarla y evaluar sus resultados. Se trata de cuestiones todavía abiertas, por desarrollar y hacerlas formar parte del acervo cultural de sociedades como la española. Se carece de una idea bien definida sobre el papel del planificador y de una adecuada evaluación de sus resultados. La proliferación de conflictos territoriales y la escasez de mecanismos eficientes de participación no parecen ser sino una consecuencia de estas carencias.

Esto nos lleva a la cuestión de la finalidad de la planificación, o mejor de los planes, y a interesarse por la participación pública y por la relación entre conocimiento y acción. El método de elaboración de los planes ha sido hasta la fecha, al menos en España, predominantemente el racional comprensivo. Han venido siendo desarrollados por las élites que configuran especialistas y equipos de técnicos, adoptando un claro sesgo tecnocrático de sentido descendente (de arriba a abajo). Ahora la planificación se enfrenta al reto que supone la participación como consecuencia de la ineficacia en la práctica de unos instrumentos (los planes) que sin embargo técnica y legalmente están bien resueltos.

Puede decirse que a estas alturas nos encontramos ante una progresiva mixtura entre la planificación más tradicional u 'ortodoxa' y la de carácter más prospectivo y estratégico. Ello conduce progresivamente a una planificación indicativa, adaptada a las propias características y necesidades del momento y del lugar, más flexible, para poder ser revisada a partir de una evaluación continuada mediante la aplicación de sistemas de seguimiento basados en indicadores cuyos valores umbral han sido definidos justamente en el momento de elaboración de los planes (*ex ante*).

Esta necesidad de evaluación de los impactos (paisajísticos, ambientales, urbanísticos y territoriales, a los que nos referíamos en la sección segunda de este texto) para mejorar la calidad de la planificación de planes, programas y proyectos, y en consecuencia el rendimiento de las actuaciones e inversiones públicas, se asentaba en la segunda mitad de los años 1990. Se hacía en el marco del proceso de discusión y elaboración del documento llamado *'Agenda 2000, por una Unión Europea más amplia y más fuerte'*, y se incorporaba a los reglamentos de los Fondos Estructurales del periodo de programación 2000-2006.

Más tarde, la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DOCE, L 197/30, de 21.7.2001), relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (la ya citada Ley la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente), venía a dar carta de naturaleza, por la vía de la sostenibilidad (o mejor del Medio Ambiente), a la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas.

Se optaba así por una fórmula menos conflictiva desde el punto de vista competencial, que ha venido a sustituir a la Evaluación de Impacto Territorial (EIT), más ajustada al verdadero espíritu de una pretendida evaluación territorial 'ex-ante'. Sin embargo su desarrollo resulta difícil, y eso por varias razones. En primer lugar porque resulta difícil explicitar en qué consiste y cómo se desarrolla esta evaluación, que no es sectorial sino integral, al ser el territorio un sistema complejo. En segundo cómo puede aplicarse no solo a proyectos, planes y programas sino también a las políticas territoriales o con impacto territorial. Esta es, justamente, una de las tres líneas de trabajo del programa de trabajo que se fijaba para la Agenda Territorial Europea bajo presidencia portuguesa de la UE (junto al partenariado rur-urbano para el desarrollo policéntrico y una mejor coordinación entre la planificación urbana y la territorial; labor a la que se encuentra dedicada el programa ESPON). En tercer lugar cómo se coordina con el resto de evaluaciones temáticas o sectoriales.

Por todo ello, y como se concluía en un reciente seminario internacional organizado por uno de los autores de este texto a finales del mes de enero del año 2010 con el título "De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial", celebrado en la sede de la UIMP-Valencia y que contó con el patrocinio de la UVEG, la alternativa que a día de hoy parece más viable es la de integrar la Evaluación de Impacto Territorial, o al menos la dimensión territorial, en la propia Evaluación Ambiental Estratégica. Hoy por hoy ésta funciona más como una Evaluación de Impacto Ambiental (de proyectos) aplicada a planes y programas, que como una verdadera Evaluación Estratégica. Así se reconoce y estima también en el seno de organizaciones como la 'Impact Assessment International Association', en línea coincidente con lo que se piensa de la planificación territorial (sometida nuevamente a discusión y obligada a la búsqueda de 'algo más' –vid. DAVOUDI & PENDLEBURY, 2010). Tal y como quedaba de manifiesto en el pasado Workshop Exploratorio de la European Science Foundation celebrado en la ciudad holandesa de Delft del 9-10 de diciembre de 2010 bajo el título "Planning for Soft Spaces across Europe", la línea de pensamiento imperante es: no más legislación, no más instrumentos (ni fondos), no más instituciones. Eso afectará a las posibilidades de desarrollar la Evaluación de Impacto Territorial y también, es de suponer, de la Evaluación de Impacto Paisajístico.

La EIT es una práctica desarrollada y asentada en unos pocos países de la UE, fundamentalmente en Alemania y Austria, estados con culturas, tradiciones, estilos, prácticas, rutinas de planificación, así como una organización territorial del estado, particulares y difícilmente trasladables a otros ámbitos sin una previa, incluso sustancial, adaptación.



Entre otros aspectos de esa adecuación destaca no solo la existencia de unos criterios y unos métodos de evaluación claramente definidos y aceptados, sino también la de unos indicadores territoriales convenidos y bien incardinados en una cultura acostumbrada a la evaluación de resultados de planes, programas, proyectos e incluso, forma más ambiciosa, de las propias políticas; como por ejemplo se ha venido haciendo, hasta hora al menos, en la importante escuela holandesa, desde el propio Ministerio responsable de la planificación territorial.

Pero todo ello no es posible si no se cuenta, finalmente (como elemento primero e imprescindible, aunque no suficiente para una práctica de la evaluación de calidad y acorde con los nuevos tiempos), con una serie de objetivos bien definidos, a resultados del necesario proceso de elaboración y puesta en marcha de planes de ordenación territorial que puedan ser evaluados respecto del logro, y efectos, de sus pretensiones iniciales. En el ámbito valenciano se trata de los Planes de Acción Territorial de carácter integrado, de los que, hasta la fecha, no se cuenta con ninguno aprobado; aunque, como se ha dicho, el “Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia” se encuentre ya finalizado y listo para ser aprobado tras un importante y riguroso trabajo por parte de la Dirección General de Territorio y Paisaje de la Generalitat Valenciana<sup>7</sup>.

Perfilar y desarrollar estos nuevos instrumentos, la forma de poder aplicarlos y la cultura administrativa y de la sociedad civil para poder sustentarla, resultan partes importantes de esa nueva forma de entender la planificación y gobierno del territorio en la que ya nos encontramos –teórica pero también en la práctica, aunque de forma incipiente y a veces conflictiva, si no confusa y opaca– inmersos. Pese a todo, el proceso está en marcha.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBRECHTS, L. (2004): Strategic (spatial) planning reexamined, *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 31(5), 743–758.
- ALBRECHTS, L. (2006): Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia, *Environment and Planning A*, vol. 38(6), 1149–1170.
- ALBRECHTS, L. (2010): More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environmental and Planning B: Planning and Design*, Vol. 37(6), pp. 1115–1127.
- ARCINIEGAS, G.A. y JANSSEN, R. (2009): Using a touch table to support participatory land use planning, *Paper to 18th World IMACS / MODSIM Congress*, Cairns, Australia, 13–17 July, 7 pp. (<http://mssanz.org.au/modsim09>).
- ARNSTEIN, S.R. (1969): A ladder of citizen participation, *Journal of American Institute of Planners*, 35 (July), 216–24.
- BACHE, I. & FLINDERS, M. (Ed) (2004): *Multilevel governance*, Oxford University Press, Oxford.
- CARVER, S. (2003): The Future of participatory approaches using geographic information: developing a research agenda for the 21st Century, *Journal of the Urban and Regional Information Systems Association* 15, 61–71.
- CE (1999): Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 96 págs.

<sup>7</sup> Cabe recordar que por Resolución de 23 de junio de 2010, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, el proyecto de Decreto de aprobación del PAT de la Huerta se sometía a un nuevo periodo de información pública.

- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)
- CE (2001): *La Gobernanza europea - un libro blanco*. COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001.
- CE (2002): *Guidance on public participation in relation to the water framework directive*. Bruselas.  
([http://europa.eu.int/comm/environment/water/waterframework/guidance\\_documents.html](http://europa.eu.int/comm/environment/water/waterframework/guidance_documents.html)).
- CEMAT (2000a): *Convenio Europeo del Paisaje*, Consejo de Europa, Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), Florencia, 20 de octubre de 2000.
- CEMAT (2000b): *Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del Continente Europeo*, Consejo de Europa, Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), Hanover, 7 y 8 septiembre de 2000.
- COLEGIO DE GEÓGRAFOS (2010): *Territorio y Participación Ciudadana*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia.
- COLLADO, J.C. (2009): Indicadores de la Estrategia Territorial de Navarra. Algunas lecciones prácticas. Presentación en el 'Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas', celebrado en Sevilla, del 26-27 de enero. [http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/Foro/JC\\_Collado\\_ETNavarra.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/Foro/JC_Collado_ETNavarra.pdf)
- DAVIDSON, S. (1998): Spinning the wheel of empowerment, *Planning* 3 (April), 14-15.
- DAVOUDI, S. y Pendlebury, J. (2010): The evolution of planning as an academic discipline, *Town Planning Review* 81(6), 613-645.
- DOCE (2001): Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, DE 27 DE JUNIO DE 2001, relativa a la "Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 21/7/2001, L 197/30 a 37.
- DOCE (2000): Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 22/12/2000, L 327/1 a 73.
- DoE (Department of the Environment) (1995): *Community Involvement in Planning and Development Process*. HMSO, Londres.
- EASTMAN, J. R., JIAN, H. & TOLEDANO, J. (1998): Multi-criteria and multi-objective decision making for land allocation using GIS. En BEINAT, E. & Nijkamp, P. (eds.): *Multicriteria Analysis for Land-Use Management*. Springer, pp. 227-250.
- FARINÓS, J. (2008): Inteligencia para la gobernanza territorial, en DE SOUZA IGLESIAS, A. y SIMANCAS CRUZ, M.R. (coord.): *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible en Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*. Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, pp. 19-33.
- FARINÓS, J. (coord., ed. y comp.) (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies*, Informe del proyecto ESPON, disponible en: [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/index\\_EN.html](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/index_EN.html)
- FEICK, R. and HALL, G. (2001): Balancing consensus and conflict with a GIS-based multi-participant, multi-criteria decision support tool, *GeoJournal* 53, 391-406.
- FERNÁNDEZ, S. (2008): Participación pública, Gobierno del Territorio y Paisaje en la Comunidad de Madrid, *Boletín de la A.G.E.* 46, 97-119.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2010): *Guia d'estudis d'impacte i integració paisatgística*

- ca, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Direcció General d'Arquitectura i Paisatge, Barcelona. (1ª Edició).
- HAJER, M.A. & WAGENAR, H. (eds.) (2003): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HEALEY, P. (2006): Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning, *European Planning Studies*, Vol. 14(4), 525-546.
- HEALEY, P. (2004): The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe, *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 45-67.
- HEALEY, P. (1997): *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies - Planning, Environment and Cities*, Palgrave MacMillan, Londres.
- HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. (2007): *Participatory Planning in the region of Madrid (Spain): an integrative perspective*, Tesis Doctoral, Newcastle University.
- JANKOWSKI, P. (2008): Towards participatory geographic information systems for community-based environmental decision making, *Journal of Environmental Management*, doi:10.1016/j.jenvman.2007.08.028 .
- LE GALÈS, P. (1998): Regulation and Governance of European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22(3), 481-506.
- MALCZEWSKI, J. (2006): GIS-based multicriteria decision analysis: a survey of the literature, *International Journal of Geographical Information Science* 20, 703-726.
- MASSON-VINCENT, M. (2008): Governance and Geography. Explaining the importance of Regional Planning to Citizens, Stakeholders in their Living Space, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 46, 77-95.
- PIKE, A., RODRIGUEZ-POSE, A. & TOMANEY, J. (2006): *Local and Regional Development*, Routledge, Nueva York.
- RHODES, R.A.W. (1996): The New Governance: Governing without Government, *Political Studies* XLIV, 652-667.
- SÁNCHEZ CABRERA, J.V. (2008-2009): *Informe d'Estadístiques Ràpides: Usos del Suelo, Infraestructuras, Agua y Construcción y Vivienda* (4 números), Institut del Territori, València.
- SÁNCHEZ CABRERA, J.V. (2007): El paisaje en la legislación de la Comunidad Valenciana, *Revista Agrícola* 19, 16-21. Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas de Castellón y Valencia.
- SIEBER, R. (2006): Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework, *Annals of the Association of American Geographers* 96, 491-507.
- VARIOS AUTORES (2009): *Participar. Com incidir en les decisions que afecten al Territori*, Institut del Territori/Generalitat de Catalunya, Departament de Vicepresidencia (CADS)/ Consell de Mallorca (Departament de Territori)/ Editorial 3 i 4.

